



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Los desafíos del multilateralismo en América Latina

Escriben en este número:

Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz, Jean Daudelin, Sean Burges,
Natalia Saltalamacchia Ziccardi, Dexter Boniface, José Antonio
Sanahuja, Alfredo Toro, Josette Altmann Borbón
y Francisco Rojas Aravena

Editores invitados: Thomas Legler y Arturo Santa-Cruz

EDICIÓN ESPECIAL: CRIES - UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA -
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

33

ENERO-JUNIO 2011 / AÑO 16

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

EDICIÓN ESPECIAL: CRIES - UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA -
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

33

ENERO-JUNIO 2011 / AÑO 16



Editorial CRIES



Universidad de Guadalajara



Universidad Iberoamericana

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO- JUNIO 2011 / AÑO 16

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fclar.unesp.br

MSc. Laneydi Martinez *
(Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados
Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana)
laneydi@rect.uh.cu

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

MSc. Verónica Paz Milet *
(Universidad de Chile)
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael
Foro Social por la Transparencia (FST)

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP.
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudos sobre Estados Unidos (INEU)
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
(IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
(IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.
Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional
(CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

FUNSAI PRODESE
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC — University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies WINAD*

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB — Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

* en proceso de admisión

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Philip Brenner
American University (Washington, DC)

Clovis Brigagao
Universidade Cândido Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology,
Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
/ La Habana, Cuba

Norman Girvan
Institute of International Relations, University of the West Indies,
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff
Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Rafael Hernández
Revista Temas, Cuba

Eric Hershberg
American University, USA

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador

David Lewis
Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merkx
Duke University, USA

Manuela Mesa
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Gilberto Rodrigues
UNISANTOS, Brasil

Carlos Romero
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Universidad de Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Argentina

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

INTRODUCCION / INTRODUCTION

El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano
THOMAS LEGLER Y ARTURO SANTA-CRUZ / 11

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Moving In, Carving Out, Proliferating:
The Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989
JEAN DAUDELIN AND SEAN BURGESS / 35

Las virtudes de jugar en equipo: El multilateralismo
latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México
NATALIA SALTALAMACCHIA ZICCARDI / 65

United States Multilateralism and the Unilateral Temptation
DEXTER BONIFACE / 95

Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana:
El caso de UNASUR
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 115

El ALBA como instrumento de “*soft balancing*”
ALFREDO TORO / 159

El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación
JOSETTE ALTMANN BORBÓN / 185

Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto
de un nuevo regionalismo
FRANCISCO ROJAS ARAVENA / 217

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Lecciones de América Latina

ARVIND SIVARAMAKRISHNAN / 237

Mercosur, ¿Para qué sirve? Claves para el debate
sobre los alcances de la integración

JORGELINA LOZA / 241

Guerra, política, relações internacionais: Inovadora visão interpretativa

GILBERTO M. A. RODRIGUES / 247

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 251

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 261

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 265

NORMATIVAS / NORMATIVES / 269

En portada / Cover: Fragmento de brasero
antropomórfico azteca, circa 1300, *The Aztec
Empire*, Guggenheim Museum, New York.



Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR

José Antonio Sanahuja¹

Multilateralismo, regionalismo, e identidad internacional de América Latina

La aproximación de América Latina al multilateralismo no responde sola, ni principalmente, a meros intereses nacionales, a factores funcionales, o a supuestas preferencias racionales, por citar los factores a los que se suele recurrir desde algunas corrientes teóricas. Existe un “multilateralismo latinoamericano” enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional. Respecto

al primero de esos rasgos, el unionismo y la integración son un rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, a causa de él, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que esta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los latinoamericanos frente al mundo, y guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior. Desde esa singularidad latinoamericana, las explicaciones social-constructivistas también son relevantes a la hora de analizar el multilateralismo latinoamericano.

Empero, esa imagen idealizada de la “patria grande” —sea latinoamericana, suramericana, o centroamericana— tiene una difícil relación con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las elites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez denominó “la patria del criollo”, que conspiró desde sus inicios contra la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica.

Ello ha dado lugar a una paradoja aparentemente irresoluble: por un lado, el nacionalismo y la defensa de la soberanía, como discurso y práctica de la política exterior y doméstica, han sido obstáculos para la construcción de organizaciones regionales fuertes, con competencias propias, y soberanía compartida. Por otro lado, la defensa de la soberanía habría sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y esa tradición emancipadora es un importante elemento constitutivo de las aspiraciones de autonomía de la región. Esas aspiraciones siguen siendo un rasgo constitutivo del regionalismo latinoamericano, así como de las aproximaciones de la región al multilateralismo, de tipo “defensivo” o “autonomista”.

Por ello, América Latina afronta un permanente “trilema” entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En ese “trilema” imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez².

Ese “trilema” se relaciona con la ambivalente relación de América Latina con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y a menudo de ambas cosas a la vez, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad. Si se atiende a las organizaciones multilaterales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del “movimiento panamericano” y la Conferencia de Washington de 1889-90 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado “sistema interamericano”. Este fue, por un lado, un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región. Pero al mismo tiempo fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales, construyeron su identidad internacional, y definieron una particular visión y praxis de la política exterior. Entre otras cosas, ello significó importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos.

Este artículo examinará la aproximación latinoamericana al multilateralismo —y el “trilema” ineludible que enfrenta dicha aproximación— tomando como caso de estudio la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Para ello se utilizará un marco de análisis social-constructivista. A través de esta organización el unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana y a través de una estrategia “post-liberal animada por la búsqueda de autonomía en la actuación internacional y en las políticas de desarrollo, en particular respecto a Estados Unidos. Empero, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* las importantes limitaciones institucionales que comporta su lógica intergubernamental.

La Posguerra Fría: del “viejo” al “nuevo regionalismo”

Partiendo de esa identidad y narrativa unionista, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el “viejo regionalismo” de los años sesenta, como el “nuevo” de los noventa— ha respondido tradicionalmente al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región³. En el “viejo” regionalismo, ello se planteó solo en el plano económico y de las políticas de desarrollo, a través de las propuestas de integración que la CEPAL planteó desde finales de los años cincuenta. En contraste, en el “nuevo” regionalismo esos objetivos de autonomía regional se han extendido también al plano político y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las relaciones exteriores de la región fue más visible desde mediados de los años ochenta. Hechos como el descrédito de la OEA y el TIAR, meros instrumentos anticomunistas de Estados Unidos durante la Guerra Fría, la Guerra de las Malvinas, o la política agresiva de Reagan en América Central, dieron origen a iniciativas latinoamericanas al margen de la OEA, que condujeron a la aparición del Grupo de Río, o del proceso de Esquipulas. Con ello, el regionalismo latinoamericano adquirió una dimensión política antes ausente. De hecho, el carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del “nuevo regionalismo” de la posguerra fría, mientras que en el “viejo regionalismo” latinoamericano la dimensión económica y la de seguridad se ubicaban en organizaciones distintas, y esta última implicaba una relación de subordinación estratégica con Estados Unidos (Aldecoa y Cornago, 1998; Hettne, 2005). Finalmente, cabe señalar que el nuevo regionalismo de los noventa se explica cómo una estrategia más amplia de inserción internacional, al tiempo que pretendía consolidar las capacidades de gobernanza interna de los Estados parte. Es la expresión latinoamericana de una dinámica más amplia, que se observa en el conjunto del sistema internacional de la Posguerra Fría (Arenal, 2002).

El decenio de los noventa también trajo consigo el nuevo modelo de integración del “regionalismo abierto”, compatible con las políticas de apertura del denominado “Consenso de Washington”. Ese modelo, vigente hasta mediados de 2000, define una etapa o ciclo relativamente coherente en la integración latinoamericana. Sin embargo, ese ciclo o etapa de la integración entra en crisis a mediados del decenio, a causa de sus inherentes limitaciones como estrategia de mera liberalización

comercial (Sanahuja, 2007), y del rechazo expreso de los gobiernos de izquierda que protagonizan la segunda mitad de esa década. Esos gobiernos abrieron un intenso debate sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional, que se cruzó con otros debates respecto a las políticas de desarrollo, o las modalidades de inserción internacional.

También han sido importantes otros factores exógenos. En el decenio de 2000 las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración “sur-norte” con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos, y en particular de China. Respecto a Estados Unidos, tanto el periodo de repliegue de la posguerra fría en los años noventa, como su redespiegue de la “Guerra Global contra el Terror” han significado que América Latina esté cada vez más alejada de las preocupaciones de esa gran potencia. En una aparente paradoja, el marcado unilateralismo de Estados Unidos y su actuación tras los atentados del 11-S ha creado tanto los incentivos como las condiciones para alentar una actuación más autónoma de América Latina, en particular de los países sudamericanos (Serbin, 2010). Con la atención puesta en Irak y en Afganistán, Washington ha descuidado una región en la que no percibía ninguna amenaza terrorista. Ese vacío político ha sido rápidamente ocupado por líderes y proyectos regionalistas cuya búsqueda de autonomía se justificaba, en parte, por el rechazo al unilateralismo de la era Bush.

Ello explica las marcadas divergencias que existen en la región respecto a las opciones de inserción internacional: profundizando las estrategias del “regionalismo abierto”, algunos países optan por estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, más flexibles, basadas en acuerdos bilaterales de libre comercio “sur-norte” y una mayor orientación hacia Asia (Reza, 2006). Estas explican la articulación de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio con Estados Unidos y en menor medida la UE, y acompañada por iniciativas como el Plan Puebla Panamá. Esta estrategia también habría sido adoptada por algunos países sudamericanos que tratan de fortalecer sus relaciones económicas con Estados Unidos y Asia (Fairlie 2007, Valladao, 2007; Tussie, 2008), como se observa en la llamada “iniciativa del arco Pacífico” (Briceño, 2010). Estas estrategias, incompatibles

con uniones aduaneras y los marcos de integración “sur-sur” clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina.

Otros países, por el contrario, han optado por mantener los esquemas de integración vigentes —es el caso de Mercosur y la integración centroamericana—, buscando acuerdos con los países del Norte y con Asia a partir de esas plataformas regionales. En ese marco, en Sudamérica se observa una reinterpretación del regionalismo y el multilateralismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Chacón 2004, Motta y Ríos 2007, Sanahuja 2010). A continuación se examinarán las características diferenciadoras, los rasgos formales y el potencial y dificultades del Regionalismo postliberal y en particular de UNASUR para articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes.

Regionalismo postliberal: Una caracterización

La crisis de la integración regional y del modelo del “regionalismo abierto” coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración.

Serían, en particular, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Lo más significativo, en este caso, es una redefinición en clave suramericana del tradicional unionismo latinoamericano. Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término, pues ni logran ni pretenden responder a la tradicional taxonomía de la integración económica “a la Bela Balassa”, ni suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes. A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, ambas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes:

- a) Expresan un “retorno de la política” a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a la agenda económica y comercial que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
- b) También expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Expresan el “retorno del Estado” a la política, en particular en lo referido al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Por ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del “regionalismo post-liberal”.
- e) Un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- f) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- g) Mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

- h) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- i) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN, considerados “neoliberales”. En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, habrían sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión crítica de la globalización y de la integración regional reclama una estrategia “defensiva” basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz.

Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”. Ello excluiría otras visiones más equilibradas, que verían en la integración regional un instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso. Esta visión crítica ha alentado discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos (Christensen 2007).

Estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o expresan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el “retorno al Estado” también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización. En ese contexto, la integración se redefine en térmi-

nos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración también reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El “nacionalismo energético”, a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las “fallas de mercado” a escala global, siendo la crisis económica iniciada en 2008 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas “fallas”.

UNASUR y la integración sudamericana⁴

Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, redefinición de identidades, intereses convergentes

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty, y responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía, y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, estará cada vez más vinculado a Estados Unidos y al área geopolítica norteamericana. El propio proyecto de UNASUR es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave sudamericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, dejando a este último como líder “natural” de la región. A ello ha contribuido la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales como resultado de la debilidad de la política exterior tanto en el sexenio de Vicente Fox como el de Felipe Calderón, su marcada orientación hacia Estados Unidos y su distanciamiento de América Latina.

¿Significa esto que ha aparecido —o que ya existía— un discurso o identidad “sudamericana” o “unasuriana” como elemento constitutivo

de UNASUR? En realidad, lo que se ha producido es una redefinición de la narrativa unionista latinoamericana, que se identifica con el proceso de UNASUR. Éste sería ahora la expresión del ideal integracionista latinoamericano —para algunos países miembros, de manera más precisa, UNASUR incluso expresaría el ideario “bolivariano”—, dado que México y Centroamérica se habrían marginado a sí mismos de ese proceso través de su “anclaje” norteamericano. Los objetivos de autonomía regional —económica y de desarrollo, política, y de seguridad— que conforman la racionalidad y narrativa legitimadora de UNASUR serían, de esta forma, una adaptación de esos ideales y aspiraciones tradicionales a las exigencias contemporáneas de la globalización y de un mundo que se quiere multipolar y con menor subordinación a Estados Unidos .

Ahora bien, ni la iniciativa de UNASUR responde solo al interés de Brasil, ni se origina durante la Presidencia de “Lula” da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una “red” de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI.⁵ Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se incorporaron al proceso Guyana y Surinam, se impulsó la convergencia entre la CAN y Mercosur hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura “espina dorsal” de América del Sur—, y se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

El nacimiento de la “Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre se establecen los tres componentes iniciales del proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo es la con-

vergencia de la CAN, Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA. El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA. A ello se le sumó la cooperación una “cesta” amplia de materias⁶. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons 2007; Ayuso 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del “Banco del Sur” (Bacaria 2010).

En la creación de la CSN y después de UNASUR convergen intereses de todos los miembros (Cardona 2005), y el propio proceso de CSN/UNASUR puede ser visto como un espacio de socialización para la generación de consensos y la conformación de intereses comunes que se podrían lograr mejor a través de un marco regional.

En un rápido examen de esos intereses, en clave nacional cabría mencionar los siguientes: además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/UNASUR daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su proyección internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses en pugna en la definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil: los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas, para los que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y las empresas de tecnología punta, como Embraer, que tienen una estrategia global y están más interesados en los mercados de los países avanzados (Giacalone 2006, Perrotta *et al.* 2010).

Respecto a los otros países, para Chile, UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas sudamericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al “regionalizar” esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado sudamericano sin someterse a las disciplinas de Mercosur. Para Bolivia, UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del Gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad

inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como “puerta” al Pacífico y su estrategia de inserción internacional “radial” (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con UNASUR, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y, como pretende el Gobierno de Juan Manuel Santos, reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración “bolivariano” del Presidente Chávez. Ecuador, Uruguay y Paraguay también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, UNASUR puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo Mercosur en relación a alguno de sus miembros—, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración.

La convergencia de intereses y de expectativas sobre CSN/UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación concertación de políticas. Este diseño puede considerarse un “mínimo común denominador” y revelaba la existencia de discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto, que como CSN careció de personalidad jurídica y estructura institucional, siendo sobre todo expresión de la “diplomacia de cumbres”. Por otro lado, la propia dinámica y la elevada exposición mediática que suponen las Cumbres pudieran haber exacerbado esas diferencias en función de dinámicas políticas internas de los participantes.

No deben obviarse las importantes dificultades y diferencias que existen en las agendas institucional, económica, de energía y de infraestructura (Bouzas *et al.* 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en, y entre la CAN y Mercosur de cara al establecimiento del ALCSA, pero ese proceso tiene aún escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado

debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad (CSN 2006a, Rosales 2008). La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el Tratado constitutivo de UNASUR, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder peso ante unos objetivos cuyo número y alcance aumenta en cada cumbre, en un proceso de “pérdida de foco” que también ha debilitado a otros grupos. La adopción de una “agenda prioritaria” en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) ya mostraba que UNASUR, como expresión del “regionalismo postliberal”, se orientaba preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad.⁷

En cuanto a la proyección externa, se han realizado cumbres con los países árabes y con la Unión Africana, que trataron de ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Sin embargo, UNASUR no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe. Tampoco se ha configurado como agrupación formal ante Naciones Unidas, o en las estructuras emergentes de la gobernanza internacional, como el G-20, en el que participan, a título individual, Argentina, Brasil y México, dos de los cuales son miembros de UNASUR. Brasil, como se señala más adelante, mantiene una relación ambivalente con UNASUR: en ocasiones parece asumir la idea de que el liderazgo regional es condición necesaria para su liderazgo y proyección internacional; y en otras ocasiones, ha preferido actuar en solitario como *global player*, sin asumir una representación, formal o informal, de UNASUR.

Entre las mayores dificultades que han enfrentado la CSN y UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación. Ambos países quieren dar a este proceso un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en

los medios y las estrategias. El propio Presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de UNASUR como “alternativa” al modelo “neoliberal” que representaría tanto la CAN como Mercosur (Gómez Saraiva y Briceño 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que Mercosur y su asociación con la CAN pueden lograr esos objetivos bajo el “paraguas” de UNASUR. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las Cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el Presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos con el socorrido recurso de crear una comisión de expertos, llamada “Comisión Estratégica de Reflexión”, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba (CSN 2006b) sin que diera lugar a ninguna decisión importante. En esa Cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y Mercosur “no sirven”, pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), como se detallará, se produjo de nuevo un visible enfrentamiento entre Brasil y Venezuela en torno a las aspiraciones brasileñas de establecer una relación estratégica con Estados Unidos a través del suministro de etanol.

UNASUR: Evolución temprana y desarrollo institucional

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. En Isla Margarita, cumbre en la que queda atrás la CSN y se adopta el nuevo nombre de UNASUR, se decidió encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en la III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la co-

operación que pueda establecerse en áreas no comerciales⁸. De hecho, la CAN y a Mercosur solo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, un hecho que, junto al carácter intergubernamental de UNASUR y las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo tres días antes de la Cumbre de Brasilia.

Según el Tratado, las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Se optó por una formulación alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR *“la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza”*; y *“la integración industrial y productiva”*.

Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados —zonas de libre comercio, unión aduanera—, ni a las políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. En realidad, sería más correcto caracterizarla como una organización de cooperación política que responde plenamente a la caracterización del “regionalismo post-liberal” antes expuesta. El hecho de que la CAN y a Mercosur no sean elementos constitutivos o estén asociadas a UNASUR es un indicador de la falta de consenso sobre su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos y el “paraguas” eminentemente político que es UNASUR (Peña 2009).

Lo que sí es patente es la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. Para ello cuenta con una estructura institucional encabezada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como “órgano máximo”; la Presidencia Pro Tempore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacio-

nales y se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y por periodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General ha de ser designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad⁹.

El Tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado establece que UNASUR cuenta con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, pero en todos los casos estas habrán de adoptarse por consenso. Con ello, deja claro que en última instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisivos sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. El carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o “westfaliana”. Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os—, que sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración “de geometría variable” a través de una modalidad de “cooperación reforzada” en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

En su corta andadura desde su creación en 2008 se ha confirmado el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la

Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud). En paralelo, los Estados miembros han continuado las negociaciones para crear el Banco del Sur, y se ha mantenido una intensa agenda de cooperación en materia de energía a través del Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita (2007) y adscrito a UNASUR.

Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura, energía y finanzas

La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición de un renovado “nacionalismo energético”. En este campo existe una evidente complementariedad entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento (Sennes y Pedrotti 2007; Bodemer 2010). Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión física es condición necesaria, pero no suficiente (Honty 2006). Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios

razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos a las compañías involucradas.

Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global. Venezuela, por su parte, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas sudamericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela “Mariscal Sucre”,

lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

En suma, si bien existe un gran potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los cincuenta —en la que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel que tuvieron el carbón y el acero en la integración europea— hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que al energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región (Bodemer 2010).

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una “Agenda de Implementación Consensuada” para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa, pero solo una parte reducida está en ejecución. Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos del “corredor bioceánico” que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA¹⁰. Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Sudamérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández 2010).

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por el Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas

(FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo (Martínez 2007; Bacaria 2010). Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced a la “bonanza” exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos... que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del “Consenso de Washington”, lo que para la izquierda latinoamericana es una razón de peso debido a la experiencia histórica con la condicionalidad del Fondo.

Las propuestas iniciales fueron “rebajadas” por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. El resultado es más modesto y se confirma que en lugar de ser “la alternativa” al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, “una alternativa más” para la financiación de proyectos de desarrollo. De esta manera, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo “multilatinas” como Odebrecht o Alston.

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido en diciembre de 2007 con un capital autorizado de 20.000 millones de dólares —la mayor parte sería aportada, a partes iguales, por Argentina, Brasil y Venezuela—, con un diseño que se acercaba más a los requerimientos de Brasil, que al diseño inicial de Venezuela y Ecuador. El acuerdo, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se retrasaron por dos años más. Además, varios países —entre ellos Chile, Colombia y Perú— decidieron no participar. Dificultades burocráticas, obstáculos en los procesos de ratificación, y un contexto macroeconómico más difícil han sido, entre otros, los

factores que han llevado a que a principios de 2011 el Banco aún no hubiera comenzado a operar.

Defensa y seguridad en UNASUR

El marcado contenido político del “regionalismo post-liberal” es también visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa Sudamericano” (CDS), planteada por su Presidente “Lula” da Silva el 4 de marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante de las FARC Raúl Reyes, y dos días antes de la “Cumbre” del Grupo de Río que abordaría la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. Por un lado, a un largo proceso de definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática, frente a las viejas doctrinas de “seguridad nacional” de la Guerra Fría, que arranca a finales de los años ochenta con el establecimiento de regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del Cono Sur, y distintos compromisos para establecer mecanismos de gestión de crisis¹¹. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos una papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada

de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer 2001), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un “país-ancla” y ha reconocido este papel al proponerle una “asociación estratégica” — (Comisión Europea 2007), y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México se retiró de este último en 2002— y en general la política exterior de Estados Unidos del periodo Bush (Gratius 2008).

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese “Consejo Sudamericano de Defensa” no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u “OTAN sudamericana”, o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, “regionalizando” y “sudamericanizando” las propuestas del Presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil, y promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como “país moderado”, en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso formalmente la creación del CDS, pero ello se encontró con la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe resaltó que las diferencias existentes respecto a las FARC —en particular, la pretensión venezolana

de otorgarles estatuto de “beligerantes”— impedían que Colombia pudiera sumarse al Consejo. Colombia también planteó la necesidad de preservar la OEA como instancia para abordar las crisis regionales. Otros países, recelosos ante Brasil, también mostraron reservas. La Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo que estableciera el CDS incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil mediado ante Venezuela. En junio el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había pedido a las FARC que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña contribuyeron los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta “conexión venezolana”.

En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) se acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos. A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de Ministros de Defensa del CDS (Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009). Ambos documentos explicitan la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas. Como objetivos se establecen consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una “identidad” suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de “grupos armados al margen de la ley”, una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países

miembros del CDS. De manera más concreta, a través de un Plan de Acción para el bienio 2009-2010, el CDS pretende promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de MCM; promover la cooperación de la industria de defensa, la formación militar, y el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa, y la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

La crisis suscitada por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, ha sido la primera “prueba de fuego” para el CDS. No es este el lugar para un tratamiento pormenorizado de la actuación del Consejo en ese asunto. En principio, parecía mostrar los límites del multilateralismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la alianza entre Washington y Bogotá y la fractura existente entre el Gobierno de Uribe y sus vecinos. Sin embargo, también puso de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir al CDS para abordar cuestiones relativas a la seguridad, y aunque la decisión del Gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. A la larga, el “viraje suramericano” de la política exterior del nuevo Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, además de suponer la no ratificación del acuerdo de las bases, apunta en esa dirección (Ramírez 2011).

La gestión de crisis en UNASUR: multilateralismo y compromiso democrático

Particular importancia ha ido adquiriendo UNASUR como mecanismo de gestión de crisis ante la inestabilidad que experimentan algunos países. Varias han sido ya las ocasiones en las que UNASUR ha tenido que actuar: entre ellas, las crisis boliviana de agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; y la revuelta policial —intento de golpe de Estado, según el Gobierno, de septiembre de 2010 en Ecuador.

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del Presidente Evo Morales en

el referéndum revocatorio de ese mes,¹² motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito. La “Cumbre de La Moneda”, celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* de Chile, tras distintas iniciativas del Venezuela. Este último, con el apoyo parcial de Ecuador y Argentina, pretendía que UNASUR apoyara a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, pero otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— consideraron que ello podría agudizar el conflicto. Para estos últimos, UNASUR debería refrenar la escalada de violencia, evitar un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, promover la estabilidad de Bolivia y con ello asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la “balcanización” del país. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio *uti possidetis iuris* de intangibilidad de las fronteras.

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar su implicación, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente “Lula” da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la “Declaración de La Moneda”,

adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de UNASUR. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría Cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

La positiva valoración que merece la actuación de UNASUR en esta crisis también ha puesto de manifiesto que la actuación colectiva satisface intereses diversos de los Estados miembros relacionados con la estabilidad de Bolivia, tanto de los que tienen relaciones de vecindad, como del conjunto de la región. Revela, además, que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus Estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional (Serbin 2011). Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de UNASUR para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general difícil de lograr. Pero este caso también revela que la acción regional es más factible al “multilateralizar” la intervención externa. Significativamente, la actuación de UNASUR se ha relacionado con el principio de “Responsabilidad de Proteger”, ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que pudieran suponer crímenes de lesa humanidad.

Si la crisis de Bolivia constituye un claro caso de éxito, no puede decirse lo mismo de la actuación de UNASUR ante el golpe de Estado de Honduras de 2009. Pese al relativo descuido de Estados Unidos y la ausencia de México, la actuación de UNASUR se situó al rebufo de las iniciativas unilaterales de Venezuela y Brasil, y fue poco efectiva ante la tenaz resistencia de los sectores oligárquicos hondureños que respaldaban el golpe, y la ambigua actitud de algunos Estados miembros, más temerosos de la expansión del “chavismo” que de la involución democrática en Honduras. A la postre, la intervención de Estados Unidos reveló los límites de la actuación de UNASUR una vez

que ese país retornaba a su “patio trasero”. Al final, el incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en mala posición a UNASUR, que cuestionó la legalidad de las elecciones y ha intentado aislar al Gobierno de Porfirio Lobo, vencedor de los comicios, en una posición que cada vez es más difícil de sostener.

En el caso de Ecuador, las dudas sobre la verdadera naturaleza de los hechos no impidieron una respuesta extraordinariamente ágil y contundente de UNASUR, a la que no fue ajeno el precedente hondureño. El rápido desenlace de esa crisis no permitió evaluar qué papel pudo haber jugado la organización, pero lo más relevantes es que como respuesta a la misma, se decidió dotar a UNASUR de una “cláusula democrática” que no figuraba en su Tratado Constitutivo. Esa decisión, adoptada al calor de la crisis el 4 de octubre de 2010, fue formalizada en la Cumbre sudamericana de Georgetown (Guyana) de 26 de noviembre de ese año, mediante un “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso democrático” —un texto que, una vez ratificado, tendrá plena fuerza legal—, que prevé un procedimiento rápido de consulta para el envío de misiones diplomáticas y la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión del derecho a participar en la organización, sanciones comerciales, e incluso el cierre de fronteras.

Todas estas situaciones han mostrado, en distinta medida, la precariedad institucional y normativa de UNASUR y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. La bien engrasada maquinaria de la OEA, ante la que UNASUR pretende ser una alternativa, puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar; no cuenta con capacidades institucionales, y el elevado perfil político y la visibilidad de la “diplomacia de cumbres” de UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero como se señaló también

son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, dada la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación, si estas son funcionales a la agenda política doméstica. La adopción de la cláusula democrática de UNASUR puede paliar estas carencias, si bien habrá de comprobarse, en la práctica, cuál es su efectividad.

El futuro del multilateralismo y el regionalismo en Sudamérica

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región (Romero 2007: 39). Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social. Como se ha señalado antes, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como verdadero “caso de prueba” del “regionalismo post-liberal”. Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que hay consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración, y hay posibilidades de renovar “la razón integradora”; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos ni los marcos institucionales que se requieren para que UNASUR sea un proyecto viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación

de “hegemonismo benigno” y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo en materia de económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, en UNASUR convergen intereses de otros países de la región, pero estos o bien no tienen la influencia, o la determinación de liderar este proyecto.

UNASUR, por otro lado, es también la expresión de al menos otras dos importantes líneas de fractura relacionadas entre sí que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio “sur-norte”, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

En segundo lugar, la fractura creciente entre el modelo del “regionalismo abierto” y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla Panamá, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”. Como se dijo antes, UNASUR redefine la integración latinoamericana en clave sudamericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional norteamericano de diseño liberal, con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del “tapón del Darién”.

En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe, por iniciativa brasileña, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en paralelo a las Cumbres de UNASUR y de Mercosur. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo la II Cumbre, denominada “de la Unidad”. Ello puede interpretarse como intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto regionalista latinoamericano más amplio, basado en “círculos concéntricos”, una vez que se ha situado a México en una posición periférica, y a la vez, como expresión del deseo mexicano de diversificar sus relaciones exteriores

y volver a un marco latinoamericano. Es difícil, no obstante, valorar el alcance de este proceso y de la “Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe” (CELAC), que dicha Cumbre ha alumbrado, y cabe preguntarse si alcanzará el mismo grado de institucionalización que ya tiene UNASUR y otros grupos subregionales.

En ese marco sudamericano, el liderazgo de Brasil es el que realmente importa para el futuro del regionalismo y el multilateralismo en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para convertirse en el *paymaster* regional y lograr el respaldo necesario para ejercer ese liderazgo eficazmente de cara a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave, incluyendo un sector manufacturero muy presente en la región —en rubros como transporte y automotriz—, el crédito del BNDES, o “multilatinas” como Banco Itaú, Petrobrás u Odebrecht, que ya están impulsando una integración “de facto” (Sennes y Tomazini 2006). Por otro lado, como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo se han ido haciendo, por parte de los Gobiernos de Cardoso y de Lula, distintas concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009): su participación en el Banco del Sur; sus contribuciones al FOCEM, aunque sean modestas; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional de IIRSA; su creciente cooperación “sur-sur”; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que el Gobierno de Lula ha tratado de dar un “anclaje” sudamericano a las iniciativas del Presidente Chávez limando sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional.

Sin embargo, la actuación de Brasil sigue despertando recelos y desconfianza, tanto en lo referido a su actividad político-diplomática, considerada por algunos países vecinos como “hegemonista” y, en ocasiones, “unilateral”, como a la actividad de otros actores semipúblicos, que a menudo no se diferencia demasiado de la que caracteriza a compañías multinacionales extranjeras con mala reputación, como ocurre, por ejemplo, con Petrobrás. Su compromiso sudamericano

no debe darse por descontado. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, y ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses¹³. En las elecciones presidenciales de 2010, el candidato de la oposición José Serra propuso “flexibilizar” Mercosur para hacer posible los acuerdos bilaterales, sea con EE UU o con la UE, y mostró su preferencia por una actuación internacional no supeditada a los compromisos regionales. Lógicamente, la ambivalencia de Brasil —concesiones a la integración sudamericana, al tiempo que se defienden los intereses nacionales y se actúa en solitario como actor global— puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables como desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR.

Ello remitiría a un análisis más detallado de los actores políticos y los procesos domésticos de formación de la política exterior en ese país. En cuanto a la actuación gubernamental, tanto los diferentes Gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha dicho que el Presidente Lula ha impulsado una política exterior “ideologizada” y poco realista (Ayllón y Viola 2006), y que el Gobierno de Dilma Rousseff representa una orientación más “pragmática”, en realidad todos gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque el núcleo de asesores que en su momento rodeó al Presidente Lula trató de prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones Sur-Sur.

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo¹⁴. Pareciera que las elites brasileñas no ha asumido aún que el país necesita a sus socios sudamericanos para perseguir sus objetivos

globales, aumentar su peso negociador, y sustentar la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas elites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. Brasil es el único país con la capacidad y económica y política para ser el *paymaster* regional y asumir los costes reales del liderazgo, pero ello comporta una estrategia distinta. Esta no termina de definirse debido, en cierta medida, a que al interior de Brasil no se terminan de conformar los consensos requeridos entre actores tan diversos como la diplomacia profesional, las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos, los actores privados y el Gobierno. El Ejecutivo del Partido de los Trabajadores (PT), como se ha señalado, de debate entre “Westfalia” y “Porto Alegre”; es decir, entre la *realpolitik* y el interés nacional de Itamaraty; la visión más ideológica, “autonomista” y solidaria del PT.

Finalmente, la crisis provocada por el Acuerdo sobre bases militares entre Colombia y Brasil ha puesto de manifiesto algunos de los límites de ese liderazgo, que ha podido estar sobreestimado a causa del retraimiento de Estados Unidos desde el 11-S. El asunto de las bases, al igual que la crisis de la Bolivia de 2008 muestra que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos y obtener legitimidad, y que su liderazgo habrá de ser colectivo, o no será.

Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el caso de UNASUR como expresión de un multilateralismo sudamericano emergente que responde a las características del “regionalismo post-liberal”. A través de esta organización el tradicional unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana, a través de una estrategia que trata de construir Sudamérica como espacio político y económico para responder a distintos objetivos de desarrollo, autonomía regional —en particular respecto a Estados Unidos—, proyección internacional, gestión de interdependencias y gobernanza de los países que integran ese espacio, que las dinámicas de la globalización redefinen y plantean con inusitada vigencia. Empe-

ro, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* importantes limitaciones institucionales derivadas de su lógica eminentemente intergubernamental, de sus asimetrías internas, y de los condicionantes de su liderazgo brasileño.

Como se ha señalado en este artículo, alcanzar los objetivos planteados por UNASUR requiere de un proyecto político y un diseño institucional que permita una actuación eficaz en la cooperación sectorial en las áreas de infraestructura, energía, finanzas, y otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social; que tenga la flexibilidad necesaria para admitir estrategias de inserción internacional de *hub and spoke*, como las que persiguen, de manera creciente, otros países de la costa pacífica de Sudamérica; y que ofrezca también el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de todos los países, integrando, en particular los intereses y objetivos de Brasil como aspirante a ser líder regional y a la vez potencia global; que pueda integrar y reconducir las iniciativas venezolanas, sorteando la confrontación con ALBA-TCP; y que resuelva adecuadamente los problemas derivados de sus importantes asimetrías internas y las inquietudes de otros países respecto al liderazgo brasileño.

La relación con los actores externos, y en particular con Estados Unidos, siguen siendo uno de los factores clave. Mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica profunda —los acuerdos de libre comercio “sur-norte”—, para otros la búsqueda de autonomía continua siendo el objetivo más importante. La búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de UNASUR o CDS, y las concesiones que se han de hacer para asegurar la viabilidad del proyecto regional parecen adquirir sentido en función de ese otro objetivo.

El caso de UNASUR revela que doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración, enraizado en la identidad, la conciencia colectiva y la cultura política latinoamericana, continua siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar

sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización.

Ello también revelaría la necesidad de marcos teóricos que no se limiten a tomar como factores explicativos los intereses nacionales, los factores funcionales, o supuestas preferencias racionales, así como las dimensiones institucionales. Más que ser factores explicativos, serían dimensiones que deben ser explicadas en función de una combinación de elementos materiales e ideacionales —en particular, identidades y valores— propios del contexto latinoamericano. De ahí la relevancia de una aproximación social-constructivista.

De ahí la realidad contradictoria y paradójica del regionalismo post-liberal. Como partícipes de esos proyectos regionalistas, los países miembros parecen haber asumido que las interdependencias y los riesgos derivados de los procesos de transnacionalización y desterritorialización que comporta la globalización demandan políticas y marcos reguladores que sobrepasan los confines del Estado-nación y sus capacidades, y que el regionalismo y multilateralismo son la respuesta adecuada. Sin embargo, frente a esas dinámicas, que se asocian al neoliberalismo, se observa un proceso generalizado de “retorno al Estado” que refuerza el arraigado nacionalismo presente en la cultura política de la región, y las concepciones “westfalianas” clásicas de la soberanía nacional que establecen de antemano los límites de ese multilateralismo, y su naturaleza esencialmente intergubernamental, que obviamente limita su eficacia y alcance. De esa manera, vuelve a aparecer el “trilema” clásico que América Latina ha enfrentado, entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. Por ello, en una aparente paradoja, estos últimos objetivos exigen “desnacionalizar” el concepto de soberanía, el espacio y el *locus* de la política y el poder, y avanzar hacia concepciones del Estado y la soberanía “post-westfalianas” y marcos mancomunados para su ejercicio. UNASUR podría ser una ventana de oportunidad para ello. Solo a través de un regionalismo sudamericano eficaz, los países de la región podrían consolidar sus capacidades de gobernanza interna, y al tiempo ser partícipes más activos de la gobernanza global en el sistema internacional post-hegemónico que parece emerger en el siglo XXI.

NOTAS

1. El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de este artículo.
2. En cierta forma, este trilema sería una variante latinoamericana del que plantea la globalización para el conjunto de los actores estatales. Véase Rodrik 2000.
3. No es objeto de este trabajo adentrarse en el debate sobre el concepto de “regionalismo”. Este aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional para organizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble 1996: 2), así como a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de “regiones” (Hurrell 1995; Hettne 2005). Aunque es una cuestión controvertida, es importante diferenciar “regionalización” de “regionalismo”, pues si el primero se refiere a procesos de transnacionalización y desterritorialización de alcance regional, el segundo aludiría a las dimensiones institucionales o políticas de ese proceso.
4. Para un tratamiento detallado de UNASUR., véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja 2010.
5. En particular los acuerdos Mercosur-Chile de 1996, Mercosur-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre Mercosur y Perú, y el ACE-59, entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con todos ellos, en torno al 90% del comercio entre el Mercosur y la CAN ya estaba libre de aranceles en 2008, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos 2006.
6. Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y Unasur, véase, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos 2009.
7. Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/UNASUR en Díaz Barrado y Cano 2007.
8. Los 12 Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En diciembre de 2010 ya se habían reunido las ratificaciones necesarias para la plena vigencia del Tratado, y en febrero de 2011 eran ya 11 los países que han ratificado ese instrumento.

9. Hasta mediados de 2009 no se logró un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex-Presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada a causa del veto de Uruguay. Finalmente, Kirchner fue elegido el 4 de mayo de 2010, pero su fallecimiento el 27 de octubre de ese año volvió a dejar vacante este cargo.
10. El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el Departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.
11. Entre ellos, la Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la Zona de Paz del Mercosur; la Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa; la Declaración de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, ambas de junio de 2002; la Declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 de julio del 2002; y la Declaración de Bogotá, adoptada en la conferencia de ministros de defensa de la CSN, de junio de 2006. Véase Consejo de Defensa Sudamericano 2009.
12. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los “autonomistas” de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la “masacre de Pando”, en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el Municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias

autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del estado de sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

13. Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportado a Brasil, en la que el Gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar las controversias entre la constructora brasileña Odebrecht y el Gobierno de Ecuador, motivadas por los fallos observados en la construcción de la Central Hidroeléctrica de San Francisco y los pagos originados por ésta. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009, respecto a las condiciones en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú. En lo que atañe a los foros multilaterales, cabe recordar la fractura creada en Mercosur y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la “Ronda de Doha” de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de Mercosur y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas de los países industrializados, lo que dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, y no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales.
14. Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998). “El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, n° 1, pp. 59-113.
- Arenal, Celestino (2002). “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- Arenal, Celestino del (2009). “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006). “Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior”. *Política Exterior* n° 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- Ayuso, Anna (2010). “Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 137-178.
- Bacaria, Jordi (2010), “Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.
- Bodemer, Klaus (2010), “Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007). “Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana”. *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, n° 4, pp. 61-68.
- Briceño, José (2010). “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n° 228, julio-agosto, pp. 44-59.

- Burges, Sean W. (2007). "Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez". *Third World Quarterly* vol. 28, n° 7, pp. 1.343-1.358.
- Cardona, Diego (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?". *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 5, pp. 84-92
- Chacón, José (2004). "Integración Sudamericana: un paso hacia el posneo-liberalismo". *Observatorio del Sur*. s.l., CEICOM, diciembre.
- Christensen, Steen Fryba (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, n° 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, Manuel (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viable?". VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006a). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*. s.l.. ALADI, Comunidad Andina, Mercosur, [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf.]
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006b). *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*. s.l.. CSN [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm]
- Consejo de Defensa Sudamericano (2009). *El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: crónica de su gestación*. Santiago de Chile. Ministerio de Defensa
- Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasilia. Universidade de Brasilia.
- Díaz Barrado, Cástor (2005). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones". *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, n° 2, pp. 639-663.

- Díaz Barrado, Cástor, y María Ángeles Cano (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*. Madrid. Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos n° 1.
- Fairlie, Alan (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*. s.l.. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, Mimeo.
- Fernández, Wilson (2010). “La integración física y la viabilidad de IIR-SA”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 207-243.
- Fortuna Biato, Marcel (2009). “La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?”. *Política Exterior*, vol. XXIII, n° 131, pp. 45-58.
- Giacalone, Rita (2006). “La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios?”. *Nueva Sociedad* n° 202, marzo-abril, pp. 74-86.
- Gomes Saraiva, Miriam y José Briceño (2009). “Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Exterior*, vol. 52, n° 1, pp. 149-166
- Gratius, Susanne (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*. Madrid. FRIDE, Documento de trabajo n° 35, abril
- Gratius, Susanne (2008). “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. *FRIDE Comentario*, abril.
- Hettne, Björn y Fredrik Söderbaum (2005). “Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism”. *European Foreign Affairs Review* n° 10, pp. 553-552.
- Hettne, Björn (2005). “Beyond the “New” Regionalism”. *New Political Economy* vol. 10, n° 4, pp. 543-571.
- Hirst, Mónica (2006). “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”. *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre.
- Honty, Gerardo (2006). “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”. *Nueva Sociedad*, julio-agosto, pp. 119-135.
- Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism: theoretical perspectives”. Luise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics*.
- Legler, Thomas (2010). “Gobernanza regional. El vínculo multilateral”. *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 10, n° 3, pp. 18-23

- Martínez, María José (2007). “Banco del Sur: ¿lógica o desafío?”. *Política Exterior* n° 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.
- Molina, Franklin (2007). “Los retos de la integración regional. De la Comunidad de Naciones a la UNASUR”, en *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83
- Motta, Pedro da y Sandra Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- Peña, Félix (2009). “La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y Mercosur pueden complementarse?”. *Revista Nueva Sociedad* n° 219, pp 46-58
- Perrotta, Daniela, Gastón Fulquet y Eugenia Inchauspe (2010). *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿Integración o interacción?*. Buenos Aires. Nueva Sociedad (Mimeo)
- Ramírez, Socorro (2011). “El giro de la política exterior colombiana”. *Nueva Sociedad* n° 231, enero-febrero, pp. 79-95
- Reza, Germán A. de la (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México. Plaza y Valdés.
- Rodrik, Dani (2000). “How far international economic integration will go?”. *Journal of Economic Perspectives* vol. 14, n° 1, invierno, pp. 177-186.
- Rosales, Osvaldo (2008). “Integración regional: propuestas de renovación”. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a los Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 85-86, pp. 211-249.
- Sanahuja, José Antonio (2007). “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

- Sanahuja, José Antonio (2010). “La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal”. Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.). *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 87-134.
- Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006). “Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”. *Foreign Affairs en español* vol. 6, n° 1, pp. 43-60.
- Sennes, Ricardo y Paula Pedroti (2007). “Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos”. *Foreign Affairs en español*, vol. 7, n° 3, pp. 31-46.
- Serbin, Andrés (2010). “De despertares y anarquías de la concertación regional”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, n° 3, pp. 6-12
- Serbin, Andrés (2011). “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98
- Tussie, Diana (2008). “¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?”. Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.
- Vaillant, Marcel y Álvaro Ons (2009). *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Caracas. SELA, SP/RR-TAPI-ALC/DT n° 2-09
- Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*. OBREAL background paper, julio.

RESUMEN

Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR

Este artículo examina las particularidades de la aproximación latinoamericana al multilateralismo a través del “regionalismo post-liberal” y del caso de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). Este es la expresión de un difícil “trilema” entre soberanía, integración regional, y autonomía regional e internacional, en particular frente a Estados Unidos. Se examina el origen y desarrollo de UNASUR, y su construcción institucional, que refleja una clara preferencia por el intergubernamentalismo. Con una ambigua relación con los esquemas existentes de integración económica, UNASUR es una organización de perfil eminentemente político, con una importante agenda de seguridad y defensa. El artículo examina el desempeño de UNASUR en distintas áreas de cooperación —energía, finanzas, infraestructura—, y en particular, su papel en la gestión de crisis. También se examina el papel del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS), como órgano especializado de UNASUR. Las secciones finales se destinan a analizar el potencial y limitaciones de UNASUR para lograr sus objetivos declarados, prestando atención al papel clave de Brasil, de sus actores domésticos y de su política exterior, en la conformación y evolución futura de UNASUR.

ABSTRACT

Multilateralism and Regionalism the South American Way: The UNASUR Case

This paper examines the particularities of the Latin American approach to multilateralism through the “post-liberal regionalism” and of the UNASUR (South American Organization). This is the expression of a complex “trilemma” among sovereignty, regional integration, and regional and international autonomy, particularly vis-a-vis the United States. The paper further analyzes the origin and development of the UNASUR, and its institutional construction, which reflects a marked preference for intergovernmentalism. With an ambiguous relation with existing economic integration schemes, the UNASUR is mainly a political organization with a strong security and defense agenda.

This article studies UNASUR's performance in different cooperation areas –energy, finance, infrastructure-, and, in particular, its role in crisis management. The role of the CDS (South American Defense Council), as an established agency of UNASUR, is also examined. Finally, the paper analyzes the potential and restrictions of the UNASUR to achieve its declared objectives, focusing on the key role of Brazil, its domestic players and its foreign policy in UNASUR's structure and future evolution.

SUMMARIO

Multilateralismo e regionalismo no âmbito sul-americano: O caso da UNASUL

Este artigo aborda as particularidades da aproximação latino-americana ao multilateralismo por meio do “regionalismo pós-liberal” e do caso da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. Esta é a expressão de um difícil “trilema” entre soberania, integração regional e autonomia regional e internacional – em particular, perante os Estados Unidos. O trabalho examina a origem e o desenvolvimento da Unasul e sua construção institucional, que reflete uma clara preferência pelo intergovernamentalismo. Com uma relação ambígua com os esquemas existentes de integração econômica, a UNASUL é uma organização de perfil eminentemente político, com uma importante agenda de segurança e defesa. O artigo analisa o desempenho da UNASUL em diversas áreas de cooperação – energia, finanças, infra-estrutura – e, em particular, seu papel na gestão de crise. Também examina o papel do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), como órgão especializado da UNASUL. Nas seções finais, analisa o potencial e as limitações da UNASUL para alcançar seus objetivos declarados, dedicando atenção ao papel crucial do Brasil, de seus atores domésticos e de sua política exterior na constituição e evolução da UNASUL.